

TANGGUNG GUGAT BAGI PENCEMAR LINGKUNGAN

Oleh: Ari Purwadi

I. PENDAHULUAN

Peringatan-peringatan tentang perlunya penanggulangan terhadap bahaya yang mengancam kualitas lingkungan hidup akibat pencemaran dalam publikasi telah ditulis oleh Rachel Carson dalam *Silent Spring* (1962), publikasi "The Club of Rome" dalam *The Limits To Growth* (1972), serta publikasi oleh Barbara Ward & Rena Dubos dalam *Only one Earth* (1972)¹.

Masalah pencemaran dan kerusakan lingkungan merupakan masalah yang urgen untuk ditangani dan ditanggulangi sejalan semakin berkembangnya kemajuan teknologi dan industri yang berdampak pada lingkungan hidup. Masalah yang berkaitan dengan lingkungan hidup ini merupakan masalah dunia, baik pada negara-negara maju maupun pada negara-negara sedang berkembang, termasuk negara Indonesia. "Sesungguhnya pembangunan industri yang punya pengaruh besar terhadap lingkungan fisik diiringi dengan lahirnya kesadaran ekologis."²

Oleh karena itu kesadaran ekologis inipun nampak juga di Indonesia. Bahkan, dapatlah dikatakan masalah perlindungan lingkungan hidup dalam kelestarian sumber-sumber alam merupakan masalah yang mendesak dalam kerangka pembangunan di Indonesia. Bukti kesungguhan pemerintah untuk menanggulangi bahaya yang mengancam keseimbangan lingkungan telah diangkatnya seorang materi yang mengkoordinasikan aparatur pemerintah dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup dalam kabinet-kabinet Pembangunan III, IV, V dan VI.

Landasan operasional pembangunan nasional yang berkenan dengan kebijaksanaan pengelolaan lingkungan hidup berturut-turut diatur dalam GBHN 1973-1978 dan Repelita II (1974 - 1979), GBHN 1978 - 1983 dan Repelita III (1979-1984), GBHN 1983-1988 dan Repelita IV (1984-1989), serta GBHN 1988-1993 dan Repelita V (1989-1994). Langkah berikutnya dalam kaitannya dengan pembaharuan hukum, pemerintah telah kaitannya dengan pembaharuan hukum, pemerintah telah memberlakukan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH), dimuat dalam LN Tahun 1982 Nomor

12.

UULH merupakan tonggak pembangunan hukum lingkungan nasional, yang berorientasi pada lingkungan itu sendiri atau environment oriented law³, yang mulai berlaku pada tanggal 11 Maret 1982.

Tujuan pengelolaan lingkungan hidup tertera dalam pasal 4 UULH, yang berbunyi :

Pengelolaan lingkungan hidup bertujuan :

- a. Tercapainya keselarasan hubungan antara manusia dengan lingkungan hidup sebagai tujuan membangun manusia Indonesia seutuhnya;
- b. Terkendalinya pemanfaatan sumber daya secara bijaksana;
- c. Terwujudnya manusia Indonesia sebagai pembina lingkungan hidup;
- d. Terlaksananya pembangunan berwawasan lingkungan untuk kepentingan generasi sekarang dan mendatang;
- e. Terlindunginya negara terhadap dampak kegiatan di luar wilayah negara yang menyebabkan kerusakan dan pencemaran lingkungan.

Persoalannya sekarang adalah bagaimana cara mencapai tujuan tersebut ? Bagaimana langkah-langkah berikutnya agar tujuan pengelolaan lingkungan hidup dapat tercapai ? Sehubungan dengan itu, dalam mengkaji efektifitas UULH dan perangkat hukum yang mendukungnya menimbulkan permasalahan bagaimanakah melaksanakan penegakan hukumnya ? Dalam kaitan ini Siti Sundari Rangkuti memberikan pengertian tentang penegakan hukum UULH sebagai berikut :

Penegakan hukum lingkungan berkaitan erat dengan kemampuan aparatur dan kepatuhan warga masyarakat terhadap peraturan yang berlaku, yang meliputi 3 bidang hukum, yaitu administratif, pidana dan perdata. Dengan demikian, penegakan hukum lingkungan merupakan upaya untuk mencapai ketaatan terhadap peraturan dan persyaratan dalam ketentuan hukum yang berlaku secara umum dan individual, melalui pengawasan dan penerapan (atau ancaman) sarana administratif kepidanaan dan keperdataan.

Tulisan ini mencoba untuk menelaah penegakan hukum lingkungan, Undang-undang Lingkungan Hidup (UULH) melalui penerapan sarana keperdataan. Penerapan sarana keperdataan terhadap pencemar lingkungan berkaitan erat dengan persoalan pertanggung jawaban pecemar dan beban pembuktian dalam proses perkara perdata.

PRINSIP PENCEMAR MEMBAYAR

Pencemaran lingkungan hidup menimbulkan bahaya, kerusakan ataupun gangguan pada kehidupan makhluk di dunia ini. Perbaikan dan pemulihannya memerlukan biaya yang tidak sedikit. Pada umumnya, pencemar itu sepenuhnya diderita oleh masyarakat dan jelas akan mengakibatkan timbulnya biaya sosial. Persoalannya adalah mengenai penentuan siapakah sebenarnya yang dapat disebutkan sebagai pencemar, sehingga dia bertanggung jawab penuh atas kerusakan akibat peristiwa pencemaran tersebut.

Kebijaksanaan lingkungan yang dianut dan diterapkan pada negara-negara maju yang menjadi anggota OECD (Organization For Economic Cooperation And Development)⁵ didasarkan atas asas hukum "Prinsip Pencemar Membayar" (The Polluter Pay Principle).

Bagaimana dengan UULH, apakah juga menggunakan asas hukum tersebut atautkah tidak ?

Untuk itu, kita bisa melihat ketentuan yang diatur oleh pasal UULH yang berbunyi sebagai berikut :

- (1). Barangsiapa merusak dan atau mencemarkan lingkungan hidup memikul tanggung jawab (baca: tanggung gugat) dengan kewajiban membayar ganti kerugian kepada penderita yang telah dilanggar haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat;
- (2). Tata cara pengaduan oleh penderita, tata cara penelitian oleh tim tentang bentuk, jenis dan besarnya kerugian serta tata cara penuntutan ganti kerugian diatur dengan peraturan perundang-undangan;
- (3). Barangsiapa merusak dan atau mencemarkan lingkungan hidup memikul tanggung jawab membayar biaya pemulihan lingkungan hidup kepada negara;
- (4). Tata cara penetapan dan pembayaran biaya pemulihan lingkungan hidup diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Penjelasan Pasal 20 :

Ayat (1)

Kewajiban ini merupakan konsekwensi setiap orang untuk melestarikan kemampuan lingkungan guna menunjang pembangunan yang berkesimpulan.

Pasal (2)

Bentuk dan jenis kerugian akibat perusakan dan pencemaran akan menentukan besarnya kerugian dilakukan oleh tim yang bentuk pemerintah. Penelitian meliputi bidang ekologi, medis, sosial budaya, dan lain-lain yang diperlukan. Tim yang terdiri dari pihak penderita atau kuasanya, pihak pecemmar atau kuasanya, dan unsur pemerintah dibentuk untuk tiap-tiap kasus. Jika diperlukan dapat diangkat tenaga ahli untuk menjadi anggota Tim. Bilamana tidak dapat tercapai kata sepakat dalam batas waktu tertentu, maka penyelesaian dilakukan melalui pengadilan negeri.

Ayat (3)

Disamping kewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana tersebut dalam penjelasan ayat (2), perusak dan atau pencemar lingkungan hidup berkewajiban juga membayar biaya pemulihan lingkungan hidup kepada negara untuk keperluan pemulihan. Tim yang dimaksud dalam penejelasan ayat (2) dapat diserahi tugas untuk menetapkan besarnya biaya pemulihan lingkungan hidup.

Ayat (4)

Cukup jelas

Apabila pasal 20 UULH ditelaah, maka dapatlah diberikan beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Pasal 20 ayat (1) UULH menganut prinsip pencemar membayar (The Polluter Pays Principle)⁶
2. Terdapat dua jenis ganti kerugian yang harus dibayar oleh pencemar (perusak) lingkungan hidup, yaitu :
 - a. Ganti kerugian kepada penderita, dan
 - b. Biaya pemulihan lingkungan yang telah rusak/tercemar yang perlu dibayar kepada negara.
3. Terdapat dua jenis penyelesaian sengketa lingkungan untuk menggugat ganti kerugian dan atau biaya pemulihan lingkungan, yaitu :
 1. Berperkara di pengadilan melalui pasal 1365 BW tentang perbuatan melawan hukum : Pasal 20 ayat (1) UULH.
 2. Secara musyawarah melalui Tim Tri Pihak : Pasal 20 ayat (2) UULH.⁷
4. Tim Tri pihak yang dibentuk oleh pemerintah terdiri atas pihak penderita atau kuasanya, pihak pencemar atau kuasanya, dan unsur

pemerintah, yang dibentuk untuk tiap-tiap kasus.

Pembentukan Tim Tripihak ini dimaksudkan agar sejauh mungkin diusahakan tercapainya kesepakatan atas besarnya ganti kerugian yang harus diberikan kepada penderita, setelah diteliti tentang bentuk, jenis dan besarnya kerugian. Menurut keperluan penelitian dibutuhkan keahlian disiplin ilmu yang dapat diperoleh dari pusat-pusat studi lingkungan yang ada di universitas/institut. Hal ini disebabkan penelitian ini meliputi barang bidang ekologi, medis, sosial, sosial budaya, dan lain-lain yang diperlukan. Selanjutnya dikatakan pula, bahwa dalam tata cara penuntutan ganti kerugian perlu diberikan penetapan batas waktu perundingan agar tidak berlarut-larutnya perundingan. Apabila batas waktu telah terlampaui tanpa adanya kesepakatan tentang besarnya ganti kerugian yang perlu dibayar serta cara-cara pembayarannya, maka tuntutan ganti kerugian diajukan ke pengadilan negeri oleh penderita atau kuasanya.⁸

Bagaimana berdasarkan ketentuan pasal 20 ayat (2) UULH ini masih perlu menunggu hasil penyusunan Rancangan PP tentang "Tata cara Gugatan dan Penentuan Ganti Kerugian, Tata caea Penelitian serta Tata Cara Penetapan, Dan Pembayaran Biaya Pemulihan Lingkungan". PP tersebut sangat penting, karena mengatur prosedur penyelesaian sengketa lingkungan di luar proses peradilan (*peaceful settlement of disputes*). Masalahnya adalah apakah Tim ini sama dengan mediasi, konsolidasi atau arbitrase lingkungan? Masih belum jelas.⁹

Suatu contoh yang baik tentang bentuk kelembagaan mengenai penyelesaian persengketaan pencemaran lingkungan adlah sebuah badan pada tingkat nasional yang didirikan di Jepang berdasarkan "Law Concerning The Settlemen of Enxironmental Pollution Disputes", yang disebut "Environmental Disputes Coordination Commission".

Badan tersebut didirikan untuk menyelesaikan persengketaan pencemaran melalui meditasi, kondolidasi atau arbitrase, yaitu mengenai sengketa-sengketa yang gawat atau sengketa yang menjangkau wilayah yang luas. Untuk sengketa-sengketa lainnya, maka penyelesaiannya oleh sebuah "Environmental Disputes Council", yang dibentuk di tiap-tiap propinsi dan bertugas untuk melaksanakan mediasi, konsolidasi, dan arbitrase. Para penuntut ganti kerugian di bidang hukum perdata dapat menyelesaikan persengketaannya dengan memilih mana yang

lebih menguntungkan baginya, apakah melalui pengadilan perdata, "Environmental Disputes Coordination Commission" atau "Environmental Disputes Council di Propinsinya."¹⁰

PENYELESAIAN SENGKETA LINGKUNGAN MENURUT BW

Alternatif kedua dari tanggung gugat tersebut adalah penyelesaian melalui pengadilan dengan cara mengajukan gugatan. Dalam hubungannya dengan penyelesaian tersebut, maka ketentuan yang lazim dipakai adalah sebagaimana yang diatur dalam BW. Pengaturan mengenai ganti kerugian yang diatur oleh pasal 1365 adalah mengenai tanggung gugat karena perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, yang mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu untuk mengganti kerugian tersebut.

Syarat-syarat tanggung gugat berdasarkan pasal 1365 BW, yaitu meliputi :

1. Perbuatan yang menimbulkan kerugian itu bersifat melanggar hukum (perbuatan melanggar hukum);
2. Kerugian itu timbul sebagai akibat perbuatan tersebut (hubungan kausal);
3. Pelaku tersebut bersalah (adanya unsur kesalahan);
4. Norma yang dilanggar mempunyai "strekking" (daya kerja) untuk mengelakkan timbulnya kerugian (relativitas).¹¹

Yang dimaksud dengan perbuatan melanggar hukum (arrest Hoge Raad 31 Januari 1919, NJ 1919, 16, kasus Lindenbaum V, Cohen) adalah "berbuat atau tidak berbuat yang ;

- (1) melanggar hak orang lain; atau
- (2) bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku; atau
- (3) bertentangan dengan kesusilaan; atau
- (4) bertentangan dengan kecermatan yang harus diindahkan dalam lalu lintas masyarakat terhadap diri dan barang orang lain.¹²

Dalam putusan ini keempat kriterium untuk menentukan apakah suatu perbuatan itu merupakan perbuatan melanggar hukum diselingi dan dihubungkan dengan kata "atau" dimaksudkan, bahwa ;

1. "ini tidak berarti bahwa penerapan kriterium yang satu memben-
dang penerapan kriterium yang lain" dan

2. dapat disimpulkan bahwa penerapan satu kriterium saja sudah cukup untuk mengkualifikasikan perbuatan tersebut sebagai "melanggar hukum".¹³

Kriterium yang digunakan dalam sengketa lingkungan ini adalah kriterium yang pertama, yaitu melanggar hak orang lain. Hal orang lain yang dilanggar tersebut adalah hak sebagaimana yang dicantumkan dalam pasal 5 ayat (1) UULH. Pasal 5 (1) UULH tersebut berbunyi "setiap orang mempunyai hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat"

Bunyi pasal 1365 BW (pasal 1410 BW Belanda) adalah tiap perbuatan melanggar hukum, yang mengakibatkan kerugian bagi orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menimbulkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut. Unsur kesalahan termuat dalam anak kalimat yang berbunyi orang yang salahnya menimbulkan kerugian tersebut. Sebenarnya unsur kesalahan ini mengikuti sifat melanggar hukumnya suatu perbuatan, namun dalam praktek tidak selalu demikian. Tidaklah mudah untuk menentukan apakah pada diri si pelaku terdapat unsur kesalahan. Pertanyaan yang timbul apabila kita menghadapi pelaku suatu perbuatan hukum adalah : apakah perbuatan tersebut dapat dipersalahkan padanya; dapat ia menghindari terjadinya peristiwa itu, apakah ia bertindak kurang hati-hati (ceroboh) atau bahkan sengaja melakukan perbuatan itu ? Dalam hal pertanyaan-pertanyaan tersebut dijawab positif, maka perbuatan tersebut dapat dipertanggung jawabkan kepada si pelaku.¹⁴

Dari uraian di muka, maka lazimnya dikatakan bahwa pasal 1365 BW mengandung konsep tanggung gugat berdasarkan kesalahan (schuldansprakelijkheid), yang dapat dipersamakan dengan liability based on fault dalam sistem hukum Anglo-Amerika.

Sistem pembuktiannya memberatkan penderita (korban) selaku penggugat. Penggugat baru akan memperoleh ganti kerugian apabila berhasil membuktikan adanya unsur kesalahan pihak tergugat. Disamping itu, pembuktian mengenai unsur hubungan sebab akibat (hubungan kausal) antara perbuatan dengan kerugian penderita dibebankan kepada penderita (korban) pencemaran, yang umumnya masyarakat luas, untuk menerangkan secara ilmiah setiap hubungan kausal antara perbuatan pencemaran dan sakit yang dideritanya.

Sistem BW, disamping menggunakan konsep tanggung gugat berdasarkan kesalahan (pasal 1365 BW), juga menggunakan konsep tanggung gugat yang dipertajam (*verschcrpe aansprakelijkheid*).¹⁵

Konsep tanggung gugat yang dipertajam ini meliputi dua jenis, yaitu :

1. Tanggung gugat berdasarkan kesalahan dengan beban pembuktian terbalik (*schuldaansprakelijk met omkering van de bewijslast*).

Penggugat tidak perlu membuktikan bahwa tergugat tidak cukup berhati-hati, tetapi sebaliknya tergugat, untuk menghindari tanggung gugat, wajib membuktikan bahwa dia cukup berupaya untuk berhati-hati, sehingga dia tidak dapat dipersalahkan.

Konsep tanggung gugat ini tertuang dalam :

a. Pasal 1367 ayat (2) yo. ayat (5) BW tentang tanggung gugat orang tua dan wali.

Ilustrasi :

Anak A yang berumur 3 tahun merusakkan jendela rumah tetangganya, B. Para orang tua dan wali bertanggung gugat atas kerugian yang ditimbulkan oleh perbuatan melanggar hukum anak-anak yang "minderjarig" (untuk menentukan belum cukup umur memakai kriterium yang ditentukan dalam pasal 330 BW) yang tinggal serumah. Dalam hal ilustrasi di atas, maka A hanya bertanggung gugat atas kerugian B jika A tidak melakukan kewajibannya selaku orang tua yang baik dan menjaga anak tersebut serta menimbulkan kerugian pada pihak ketiga (sifat melanggar hukum) dan selain itu dapat disesali karena telah mengabaikan tugasnya itu (unsur kesalahan). B tidak perlu membuktikan bahwa A tidak secukupnya menjaga anaknya, melainkan sebaliknya untuk menghindari tanggung gugat, A harus membuktikan bahwa ia sudah cukup baik menjaga anak itu.

b. Pasal 1368 BW tentang tanggung gugat pemilik binatang Pemilik binatang, atau orang yang menggunakannya, bertanggung gugat atas kerugian yang ditimbulkan oleh binatang tersebut pada pihak ketiga. Dalam hal ini perlu diperhatikan :

1. Orang yang bukan pemilik hanya bertanggung gugat apabila ia menggunakan binatang untuk kebutuhannya sendiri (penjaga binatang tidak bertanggung gugat, tetapi penyewa atau

peminjam binatang bertanggung gugat).

2. Jika orang lain bertanggung gugat, maka akan meniadakan tanggung gugat pemilik, dan
 3. Pemilik atau orang yang menggunakan harus membuktikan untuk menghindari tanggung gugat, bahwa ia telah mengambil langkah-langkah yang cukup guna mencegah timbulnya kerugian (pembalikan beban pembuktian).
2. Tanggung gugat berdasarkan risiko (risico-aansprakelijk heid).

Tanggung gugat ini meniadakan syarat-syarat : sifat melanggar hukum dan unsur kesalahan. Ia bertanggung gugat, meskipun dipihaknya sama sekali tidak terdapat sifat melanggar hukum atau unsur kesalahan.

Jenis tanggung gugat ini tertuang dalam :

a. Pasal 1367 ayat (3) BW tentang tanggung gugat majikan. Majikan bertanggung gugat atas kerugian yang disebabkan oleh perbuatan melanggar hukum oleh bawahannya yang dilakukan dalam lingkup tugasnya. Tanggung gugat dalam pasal ini berlandaskan pada hubungan bawahan dan atasan, dengan ditentukan oleh kewenangan tersebut timbul dari perjanjian kerja. Tanggung gugat ini bergantung pada keadaan, bahwa perbuatan melanggar hukum itu dilakukan dalam pelaksanaan tugas oleh bawahan dan kesalahan pada pihak bawahan. Jadi tanggung gugat tidak bertanggung pada suatu pelanggaran norma atau kesalahan oleh majikan.

b. Pasal 1369 BW mengenai tanggung gugat pemilik gedung. Pemilik gedung bertanggung gugat atas kerugian yang disebabkan oleh runtuhnya sebagian atau seluruh bangunan, sejauh hal itu terjadi karena kealpaan (kelalaian) dalam pemeliharaan, atau karena cacat dalam pembangunan dan konstruksi. Pengertian "bangunan" adalah setiap konstruksi benda tetap, sedangkan pengertian "runtuh" harus diartikan secara luas dan mencakup pula umpamanya ambruknya tangga darurat dan tergulingnya penyekat dari kayu. Pengertian "kelalaian dalam pemeliharaan" atau cacat dalam pembangunan atau konstruksi" adalah apabila bangunan itu tidak memenuhi syarat-syarat konstruksi atau kelengkapan bangu-

nan dinilai dari segi keamanan.

Dalam menghadapi kendala yuridis yang dikemukakan di muka, maka untuk meringankan beban pembuktian bagi penderita (korban) pencemaran akan diterapkan prinsip pencemar membayar dan dipertegas dengan sistem "strict liability". Dalam prinsip ini, pembuktian sepenuhnya dibebankan kepada pencemar (perusak) lingkungan hidup, pembuktian semacam ini dapatlah dikatakan sistem pembuktian terbalik atau omkering derbewijslast atau shifthing (or alleviating) of burden of proofs.

Pasal 21 UULH : ASAS STRICT LIABILITY

Menurut Rudiger Lummert, bahwa "sejak pertengahan abad ke-19 asas tanggung jawab mutlak (strict liability) telah diperkenalkan, sekurang-kurangnya untuk beberapa macam kasus yang sebagian besar adalah berkaitan dengan risiko lingkungan".¹⁶ Asas tanggung jawab mutlak (strict liability) dituangkan di dalam pasal 21 UULH.¹⁷

Pasal 21 UULH berbunyi :

"Dalam beberapa kegiatan yang menyangkut jenis sumber daya tertentu tanggung jawab (baca: tanggung gugat) timbul secara mutlak pada perusak dan atau pencemar lingkungan hidup yang pengaturannya diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Sekali lagi pasal 21 UULH ini mengandung apa yang dinamakan **strict liability**, atau menurut istilah Munadjat Danusaputra adalah asas tanggung jawab secara langsung dan seketika, atau menurut Komar Kantaatmadja "asas tanggung jawab mutlak" (baca; asas tanggung gugat mutlak).¹⁸

Memang asas strict liability ini merupakan hal baru dalam perangkat hukum Indonesia, sehingga dalam pengistilahan asas tersebut ke dalam istilah bahasa Indonesia belum memberoleh suatu kesepakatan. Asas strict liability ini memberikan pengertian, bahwa pencememar (perusak) lingkungan hidup telah cukup untuk dinyatakan bertanggung gugat dalam perbuatan pencemaran (perusakan) lingkungan meskipun pada dirinya belum dinyatakan bersalah; kesalahan tidaklah menjadi penting untuk menyatakan pelaku bertanggung gugat.

Terhadap asas tersebut memang secara logika umum adalah tidak

dimungkinkan untuk menentukan bahwa seseorang itu bertanggung gugat karena merugikan orang lain sebelum dibuktikan kesalahannya dahulu sebagaimana yang lazim diterapkan dalam prinsip liability based on fault atau tortious liability.¹⁹

Namun, oleh James E Krier dikatakan bahwa doktrin strict liability dapat merupakan bantuan yang sangat besar dalam peradilan mengenai kasus-kasus lingkungan, karena banyak kegiatan-kegiatan yang menurut pengalaman menimbulkan kerugian terhadap lingkungan merupakan tindakan-tindakan yang berbahaya, untuk mana dapat diberlakukan ketentuan tanggung gugat tanpa kesalahan.²⁰

Faktor penting lainnya yang berkaitan dengan doktrin strict liability adalah beban pembuktian. Beban pembuktians eyogyanya dipikul oleh pihak yang mempunyai kemampuan terbesar untuk memberikan bukti tentang sesuatu hal. Dalam hubungan dengan kerusakan atau pencemaran lingkungan hidup oleh kegiatan industri, maka terang perusak (pencemar) mempunyai kemampuan lebih besar untuk memberikan pembuktian. Berdasarkan prinsip pencemar membayar dan asas strict liability ini, dikembangkan di dalam ilmu hukum prosedur tentang pembuktian terbalik.²⁴

Untuk lebih memperjelas lagi gambaran asas strict liability ini kiranya perlu diketengahkan pendapat seorang ahli hukum pidana yang cukup terkenal, LB. Curzon, yang menyatakan perlunya asas strict liability ini diterapkan dengan pertimbangan :

- a. Pentingnya jaminan untuk dipatuhinya peraturan-peraturan penting tertentu yang diperlukan untuk kesejahteraan masyarakat;
- b. Bukti kesalahan sangat sulit untuk pelanggaran-pelanggaran peraturan yang berhubungan dengan kesejahteraan masyarakat;
- c. Tingkat bahaya sosial yang tinggi timbul dari perbuatan perbuatan itu.

Curzon dengan alasannya di atas menyadari, bahwa betapa semakin sulitnya mendapatkan pembuktian dalam suatu kasus tertentu sementara perbuatan tersebut membawa tingkat bahaya yang sangat tinggi bagi kesejahteraan masyarakat.²²

Untuk mengetahui seberapa jauh peran strict liability dalam praktek, maka perlu disini ketengahkan contoh kasus yang secara prinsip dalam penyelesaiannya menggunakan asas tersebut. Kasus ini

adalah mengenai pencemaran udara Trail Smelter yang terjadi sekitar tahun 1938 sampai tahun 1941.²³

Pihak-pihak yang bersengketa dalam kasus ini adalah Amerika Serikat dan Inggris (atas nama Kanada), diperiksa dan diputuskan di depan Mahkamah Arbitrase dalam tahun 1938 dan tahun 1941. Fakta yang diketengahkan dalam kasus tersebut adalah mengenai terjadinya pencemaran udara yang disebabkan oleh pabrik peleburan (smelter) yang terletak di Kanada. Pabrik peleburan itu dikelola oleh perusahaan yang telah mendapatkan hak dari pemerintah Kanada untuk mengusahakan smelter tersebut.

Sejak berjalannya pabrik antara tahun 1916 sampai dengan tahun 1930 telah menimbulkan pencemaran yang menyebabkan kerusakan-kerusakan di negara bagian Washington (USA). Masalah tersebut pada 1929 oleh kedua negara diselesaikan melalui The Internasional Joint Commission yang terbentuk berdasarkan The Boundary Water Treaty of 1909.

Pada tanggal 28 Pebruari 1931, badan tersebut telah memutuskan bahwa ganti kerugian harus dibayar untuk kerugian yang diderita pihak Amerika Serikat sampai dengan tanggal 1 Januari 1932. Selanjutnya, badan tersebut menganjurkan kepada perusahaan smeter tersebut untuk mengurangi jumlah pencemaran udara, dan anjuran ini telah dilaksanakan oleh perusahaan tersebut.

Dalam tahun 1933 timbul persengketaan baru yang disebabkan oleh kasus pencemaran yang sama. Kedua pemerintahan sepakat untuk menyelesaikannya melalui Mahkamah Arbitrase yang dibentuk berdasarkan suatu Special Agreement tertanggal 15 April 1935. Keputusan Mahkamah yang diberikan pada tanggal 16 April 1938 adalah sebagai berikut : bahwa sejak tanggal 1 Januari 1932 sampai dengan tanggal 1 Oktober 1937 telah terjadi kerusakan-kerusakan yang disebabkan oleh pencemaran udara dari Trail Smelter. Dengan demikian, perusahaan tersebut harus membayar jumlah ganti kerugian yang ditetapkan sebesar \$ 78.000,00 jumlah ini adalah jumlah maksimum yang harus dibayar untuk seluruh kerugian yang telah terjadi dalam jangka waktu tersebut. Kemudian Mahkamah dalam putusannya menolak tuntutan pemerintah Amerika Serikat yang menuntut agar biaya pemeriksaan yang telah dikeluarkannya untuk dikompensasikan dengan kerugian yang terjadi. Untuk hal ini, Mahkamah

berpendapat, bahwa kerugian yang harus diganti adalah kerugian yang disebabkan oleh Trail Smelter di Negara bagian Washington dan bukannya ongkos-ongkos pemeriksaan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah Amerika Serikat.

Dalam keputusannya yang terakhir pada tanggal 11 Maret 1941, Mahkamah memutuskan bahwa Kanada berdasarkan Hukum Internasional bertanggung gugat atas tingkah laku dari Trial Smelter, sehingga pemerintah Kanada harus turut serta mengawasinya. Selanjutnya, pihak Trial Smelter harus menghentikan kerugian-kerugian akibat pencemaran selama masih berada di lokasi tersebut. Kemudian Mahkamah mengambil kebijaksanaan, bahwa untuk ongkos-ongkos pemeriksaan telah ditetapkan sebesar \$ 7.500,00 dan itu merupakan jumlah maksimal yang harus dibayar kepada pemerintah Amerika Serikat.

Dari kasus Trial Smelter tersebut dapat disimpulkan bahwa asas strict liability mutlak diterapkan oleh Mahkamah dalam menyelesaikan kasus tersebut. Dapat dilihat, bahwa Mahkamah tidak mempersoalkan lagi masalah adanya unsur kesalahan, kesengajaan, atau kelalaian dari pihak pencemar. Yang dipersoalkan adalah cukup pembuktian tentang terjadinya kerugian, banyaknya bahan pencemaran yang dikeluarkan dan menghubungkannya dengan kewajiban-kewajiban serta tanggung jawab para pihak. Kemudian berkaitan dengan suatu penentuan "ceiling" atau penentuan sistem "plafond" atau maksimalisasi kerugian, hal inipun telah diterapkan oleh Mahkamah dalam keputusannya.

Lebih lanjut, Mahkamah membedakan dengan tegas antara kerugian akibat pencemaran dan pengeluaran biaya penelitian akibat pencemaran, hal ini menandakan bahwa Mahkamah berpegang pada prinsip bahwa beban pembuktian sepenuhnya harus ditanggung pihak pencemar sebagai kelanjutan penerapan asas strict liability.²⁴ Dari segi lain di sini nampak jelas keterlibatan negara dalam upaya penyelesaian kasus pencemaran lingkungan hidup, dimana peranannya dalam melindungi kepentingan rakyatnya sangat besar. Hal tersebut jika dihubungkan dengan ketentuan pasal 20 ayat (3) UULH, membuktikan bahwa kehadiran negara sangat diperlukan, sehingga tepatlah jika di Indonesia diterapkan dua jenis tanggung gugat, yaitu di samping harus bertanggung gugat kepada pencemar (korban), juga bertanggung gugat kepada negara.

Catatan terakhir yang perlu diperhatikan dalam upaya penerapan

asas strict liability adalah pencemaran yang terjadi harus berakibat berat (dalam arti makro) dan kerugian harus benar-benar terjadi, serta disertai dengan bukti-bukti yang lengkap. Kemudian pembebanan ganti kerugian selalu dikaitkan dengan sistem plafond atau maksimalisasi kerugian, hal inilah yang membedakan antara tanggung gugat berdasarkan asas strict liability dan asas tortious liability (tanggung gugat berdasarkan kesalahan).

Pada sistem tortious liability, pencemar bertanggung gugat sepenuhnya sesuai dengan jumlah kerugian yang diderita penderita (korban) (absolute liability). Penggunaan sistem maksimalisasi jumlah ganti rugi adalah tepat, sebab memberikan arti pencemar (perusak) juga memperoleh keadilan, dan bukan untuk menekan pencemar (perusak) dengan memberikan perlindungan kepada penderita (korban) secara tidak terbatas.

Asas strict liability ini telah diterapkan dan diberlakukan di Indonesia sejak tahun 1978, yaitu semenjak diratifikasi konvensi internasional ke dalam Keputusan Presiden Nomor : 18 dan nomor 19 Tahun 1978. Konvensi yang dimaksudkan adalah Civil Liability Convention 1969 dan Funds Convention 1971, dan peraturan inilah yang secara tegas menerapkan asas strict liability. Dengan demikian, UULH bukanlah produk hukum yang pertama dalam hal menerapkan asas strict liability ke dalam tata hukum nasional.²⁵ Setelah adanya UULH kedudukan Keputusan Presiden tersebut bertambah kuat sebab dapat merupakan perubahan pelaksana atau kelanjutan UULH.

Keputusan Presiden No. 18 Tahun 1982 adalah ketentuan yang mengatur tentang pencemaran laut oleh tumpahan minyak dari kapal, dan merupakan ratifikasi dari The Internasional Convention On Civil Liability for oil Pollution Damage 1969, yang biasanya disebut dengan Civil Liability Convention 1969. Dalam konvensi ini diterapkan asas strict liability seperti yang termuat dalam pasal 21 ULH, yaitu tanggung gugat timbul seketika terjadinya pencemaran dari kapal-kapal tengki minyak bumi di laut.

Penerapan asas strict liability dalam konvensi ini dapat dilihat dari ketentuan pasal III CLC 1969 yang berkesimpulan, bahwa pencemar (pelaku dalam hal ini pemilik) telah terbebani tanggung gugat saat kejadian, maka timbulnya tanggung gugat adalah saat keja-

dian pertama. Kemudian setiap kerusakan yang timbul dari kecelakaan harus dipertanggungjawabkan, dengan demikian tanggung gugat tidaklah mendasarkan tuntutan pada ada tidaknya kesalahan. Dalam ketentuan ini sistem pembuktian yang digunakan adalah sistem pembuktian terbalik, tetapi dengan sistem pembuktian yang praktis ini kemudian dimungkinkan dengan suatu sistem jumlah tanggung gugat terbatas, karena segi lain asas strict liability adalah adanya suatu batas tertinggi dari jumlah ganti kerugian yang diberikan.²⁶

Selanjutnya dalam penerapan asas strict liability dalam ketentuan ini ternyata dimungkinkan hal-hal yang mengecualikan pemilik kapal dari kewajiban membayar ganti kerugian. Pengecualian itu adalah, bahwa kecelakaan itu timbul karena perang, sengketa bersenjata, perang saudara, pemberontakan bersenjata atau bencana alam yang tidak terkendali dan terhindarkan. Kemudian apabila kecelakaan sebagai akibat perbuatan atau kelalaian pihak ketiga yang bermaksud untuk menimbulkan kerugian tersebut. Dan apabila kecelakaan timbul sebagai akibat perbuatan atau kelalaian timbul sebagai akibat perbuatan atau kelalaian negara .pl67

pantai yang mempunyai tanggung jawab memelihara mercusuar dan navigasi lainnya.

Kemudian apabila pemilik kapal dapat membuktikan kecelakaan itu timbul sebagai sebab perbuatan kelalaian pihak korban sendiri.²⁷

Berkaitan dengan batasan-batasan seperti tersebut di atas, jika kembali kepada rumusan pasal 21 UULH, dalam penjelasannya ditegaskan, bahwa prinsip tersebut dikenakan secara selektif atas kasus yang akan ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan menyadari sepenuhnya bahwa prinsip tersebut tidak dapat begitu saja diterapkan. Oleh karena itu, maka kata-kata yang digunakan adalah "dalam beberapa kegiatan dan menyangkut jenis sumber daya tertentu". Dengan demikian, penerapan prinsip yang dianut dalam pasal 21 UULH berkenaan dengan asas strict liability dilaksanakan secara bertahap sesuai dengan kebutuhan.

PENUTUP

Dari uraian di atas dapat disimpulkan, bahwa sebenarnya hukum perdata positif Indonesia mengenal pula sistem pembuktian terbalik,

meskipun diterapkan penyimpang dari ketentuan pasal 1365 BW. Tentu bukan merupakan hllangan jika tanggung gugat akibat pencemaran dengan semata-mata untuk melindungi penderita (korban) pencemaran selaku penggugat, sebagai pihak yang lemah terhadap perbuatan yang disebabkan aktivitas teknologi. Selain itu diterapkannya sistem pembuktian terbalik itu tentu merupakan usaha yang sejalan dan tidak menyimpang jauh dari prinsip pencemar membayar dan prinsip strict liability yang diterapkan secara efektif dalam kasus pencemaran.

Hingga kini peraturan pelaksanaan yang dimaksudkan oleh pasal 21 UULH belum juga dibuat. Untuk memberikan kepastian hukum dalam sistem tanggung gugat baru ini, sebaliknya pemerintah secepatnya mengeluarkan peraturan yang jelas dan tegas tentang sumber daya yang bagaimana dan bidang kegiatan apa saja yang boleh dikaitkan dengan asas strick liability.

&&&&&&&&&

CATATAN KAKI

- 1). Siti Sundari Rangkuti, "Pertanggungjawaban Pencemar dan Beban Pembuktian Dalam Hukum Lingkungan", dalam Pertanggungjawaban Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 1979, h. 10
Buku yang disebut terakhir telah diterjemahkan dalam bahasa Indonesia yang dibiayai oleh Yayasan Obor dengan bekerjasama dengan Lembaga Ekologi Universitas Padjajaran dengan diberi judul "Hanya Satu Bumi" (Perawatan dan Pemeliharaan Sebuah Planet Kecil). Penerjemahan ini dimaksudkan permasalahan lingkungan hidup ini dapat dipahami dan dibaca oleh kalangan yang lebih luas di Indonesia. Buku ini merupakan laporan tidak resmi mengenai lingkungan hidup manusia, atas penugasan Sekretaris Jenderal Konferensi Perserikatan Bangsa-bangsa (United Nations Conference On The Human Environment). Selanjutnya lihat Barbara Ward & Rene Dubos. Hanya Satu Bumi, terjemahan S. Supomo, Gramedia, Jakarta, 1980.
- 2). Francois Raillon, Indonesia Tahun 200 (Tantangan Teknologi dan Industri, Terjemahan Nasir Tamara, Haji Masagung, Jakarta, 1990, h. 93.
Definisi ekologi menurut Otto Soemarwoto adalah ilmu tentang hubungan timbal balik antara makhluk hidup dengan lingkungannya.
- 3). Koesnadi Hardjosoematri, Hukum Tata Lingkungan, Edisi II Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1986, h. 88.
- 4). Siti Sundari Rangkuti, "Peraturan Perundang-undangan Lingkungan Nasional", Yuridika, Majalah Fakultas Hukum Universitas Airlangga, No. 3 Th. V Mei-Juni 1990, h. 148.
- 5). Negara-negara anggota OECD adalah Australia, Belgia, Canada, Denmark, Jerman Barat, Finlandia, Perancis, Junani, Inggris, Irlandia, Italia, Jepang, Austria, Portugal, Spanyol, Turki, Amerika Serikat, Swedia dan Swis.
- 6). Koesnadi Hardjosoemantri, Op cit, h. 330
- 7). Siti Sundari Rangkuti, op cit, h. 144
- 8). Koesnadi Hardjosoemantri, op cit, h. 331.
- 9). Siti Sundari Rangkuti, Loc cit.
- 10). Koesnadi Hardjosoemantri, Loc, cit.
- 11). Nieuwenhuis, Pokok-pokok Hukum Perikatan, Terjemahan Djasadin Saragih, Surabaya, 1985, h. 110.
- 12).Ibid.
- 13).Ibid., h. 121
- 14). Setiawan, "Perbuatan Melanggar Hukum Masalah Kesalahan, Schuld Negligence), "Varia Peradilan, Th. II No. 21 Juni 1987, h. 10
- 15). Niewenhuis, op. cit, h. 135-137.
- 16). Koesnadi Hardjosoemantri, op. cit, h. 334.
- 17). Ibid, h. 336
- 18). Lihat Abdurrahman, Pengantar Hukum Lingkungan Indonesia, Alumni, Bandung, 1983., h. 102.
- 19). N.H.T. Siahaan, "Tanggung Jawab Ganti Rugi Perdata Pencemaran Lingkungan Hidup", Hukum dan Pembangunan, No. 6 Th. XV Desember 1983, h. 590.
- 20). Koesnadi Hardjosoemantri, Op. cit, h. 294.
- 21). Ibid.
- 22). Lihat N.H.T. Siahaan, Op. cit, h. 591
- 23). Lihat Mieke Komar, Tanggung jawab Dalam Pencemaran Udara, Litera,

- Bandung, 1979, h. 21-31.
- 24). Ibid, h. 14
 - 25). N.H.T. Siahaan, Op. cit., h. 591
 - 26). Ibid.
 - 27). Ibid., h. 592